Gemeente Veghel

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Veghel.

Nr. 110819

25 november 2015

BELEIDSREGEL KRUIMELGEVALLEN

Beleidsregel inzake de toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a, 2° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), betreffende de mogelijkheden tot het afwijken van het bestemmingsplan met toepassing van de 'kruimelgevallenregeling' als bedoeld in artikel 2.7 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en artikel 4 van bijlage II van het Bor.

Vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 10 november 2015

1. Inleiding

Ondanks het feit dat er steeds meer (bouw)activiteiten vergunningvrij mogelijk zijn, is het op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor een groot aantal projecten nog steeds verplicht om een omgevingsvergunning aan te vragen – en te verkrijgen.

Voor welke activiteiten een vergunning verplicht is blijkt uit artikel 2.1 van de Wabo en uit het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Op grond van artikel 2.1 van de Wabo is het verboden om zonder een omgevingsvergunning een bouwwerk te bouwen, of om gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd met een bestemmingsplan. Een aangevraagde omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt slechts geweigerd indien de aanvraag in strijd is met het Bouwbesluit, de Bouwverordening, met het bestemmingsplan of met redelijke eisen van welstand. Zo bepaalt artikel 2.10 van de Wabo.

Als een aanvraag voor de activiteit bouwen niet voldoet aan het geldende bestemmingsplan, moet beoordeeld worden of er op een andere manier alsnog vergunning kan worden verleend, door daarbij af te wijken van het bestemmingsplan. In artikel 2.10 lid 2 van de Wabo staat namelijk de bepaling dat wanneer een aanvraag voor de activiteit 'bouwen' in strijd is met het geldende bestemmingsplan, die aanvraag ook aangemerkt moet worden als een aanvraag om een vergunning voor de activiteit 'planologische afwijking', zoals bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wabo.

Vervolgens geeft artikel 2.12 van de Wabo aan dat een aangevraagde omgevingsvergunning voor de activiteit planologische afwijking – het gebruiken van gronden of bouwwerken (waaronder dus ook de activiteit bouwen) in strijd met een bestemmingsplan – slechts kan worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Tegelijkertijd mag een dergelijke vergunningaanvraag ook slechts worden geweigerd, indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 van de Wabo niet mogelijk is.

Vanwege die wettelijke bepaling ontstaat er bij het beoordelen van een aanvraag nog wel eens onduidelijkheid of en hoe een omgevingsvergunning voor de activiteit planologische afwijking verleend moet of kan worden. Het is een discretionaire bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om een dergelijke vergunning te verlenen.

1.1 Bevoegdheid

Het verlenen van een omgevingsvergunning op grond van de kruimelgevallenregeling is dus een 'bevoegdheid' van het college van B&W en geen 'verplichting'. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) bepaalt dat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor het ruimtelijk beleid van een gemeente door het vaststellen van bestemmingsplannen. De Wabo geeft het college de bevoegdheid om af te wijken van een bestemmingsplan. Het college maakt een belangen-afweging per individuele aanvraag. Het belang van de aanvrager wordt afgewogen tegen de belangen van derden (waaronder ook de gemeente zelf).

Het belang van de aanvrager ligt voor de hand; zijn of haar woongenot dan wel gebruiksgenot zal toenemen. Daartegenover staan de belangen van derden, zoals directe buren. Zij kunnen in hun belangen worden geschaad door onder andere afname van woongenot, vermindering van privacy, verminderde daglichttoetreding, waardevermindering van eigendommen en/of belemmering van het uitzicht. Daarbij moet het college er natuurlijk vooral ook op toezien dat de aangevraagde vergunning niet in strijd is

met een goede ruimtelijke ordening. De invulling van de reikwijdte van de beleidsvrijheid van het college kan daarom sterk verschillen per aanvraag en locatie waar die aanvraag betrekking op heeft.

1.2 Doel

Het doel van deze beleidsregels is om voor de zogenaamde 'planologische kruimelgevallen' aan te geven wat bepalend is voor de beoordeling van een aanvraag, tegelijkertijd een goede ruimtelijke ordening te bewaken, maar vooral ook om de snelheid en eenduidigheid van vergunningprocedures te bevorderen.

Er is in de gemeente Veghel geen 'Kruimelgevallenbeleid'. Wanneer voldaan wordt aan de wettelijke voorwaarden om af te kunnen wijken van het bestemmingsplan wordt in beginsel medewerking gegeven om de gevraagde vergunning (ontheffing) te verlenen. Wanneer een verzoek moet worden afgewezen, dan dient daar een goede motivatie onder te liggen.

Ondanks dat het een bevoegdheid is en geen verplichting om de aangevraagde vergunning te verlenen, geldt er immers wel een motiveringsplicht die dan ten grondslag ligt aan het besluit tot verlenen of weigeren van een aanvraag. Als er geen beleidskader is, zullen de omstandigheden van het geval bepalend zijn bij de vraag of er medewerking kan èn zal worden verleend.

Deze beleidsregels hebben niet als doel om beperkingen in te stellen aan de maatvoering waaraan medewerking verleend wordt (bijvoorbeeld maximale hoogte, oppervlakte of inhoudsmaten), maar om aan te geven welke aspecten het college van B&W relevant vindt bij de toetsing of een afwijking van het bestemmingsplan ruimtelijk aanvaardbaar is.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan het college van B&W beleidsregels vaststellen met betrekking tot deze beslissingsbevoegdheid. Beleidsregels kunnen als richtlijnen van het bestuursorgaan meer duidelijkheid geven aan de burger, hoe het college omgaat met die bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan.

Onze fusiepartners hebben beleidsregels voor kruimelgevallen (in Schijndel 'Beleidsnotitie indieningsvereisten bij verzoeken om afwijken van het bestemmingsplan' d.d. 28 oktober 2014 en in Sint-Oedenrode 'Beleidsregel voor bouwen en gebruik in strijd met het geldende planologische regime, 6e wijziging' d.d. 7 juli 2015). Omdat die beleidsregels beperkender zijn dan wat wij in Veghel beogen, worden deze beleidsregels als pilot toegepast, totdat er een gedragen gezamenlijke beleidsregel met Schijndel en Sint-Oedenrode wordt opgesteld.

1.3 Aanleiding

De aanleiding voor het opstellen van deze beleidsregels vormt de wijziging van het Bor, die op 1 november 2014 in werking is getreden. Met deze wijziging zijn de categorieën van gevallen genoemd in artikel 4 van bijlage II van het Bor verruimd. Voorheen ging het eigenlijk alleen om gevallen van geringe planologische betekenis (niet van ingrijpende aard); vandaar ook de naam 'planologische kruimelgevallen'. Sinds 1 november 2014 is de kruimelgevallen-regeling van de Wabo en het Bor echter (fors) verruimd. De belangrijkste punten:

- Tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan tot een maximum van tien jaar kan nu via de reguliere procedure;
- De voorschriften die zien op het herstellen van de oorspronkelijke situatie bij tijdelijke vergunningen worden verduidelijkt.
- De mogelijkheden van het vergunningvrij bouwen worden voor veel situaties verruimd. De verruiming heeft vooral betrekking op de mogelijkheden voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken (bijvoorbeeld aanbouw, uitbouw, schuur, garage) en op de realisatie van mantelzorgvoorzieningen.

Gezien de verruimde mogelijkheden om af te wijken van vastgestelde bestemmingsplannen is het van belang dat een goede ruimtelijke ordening daarbij geborgd blijft.

2. Toelichting op de kruimelgevallenregeling

De Wabo kent voor het nemen van een besluit op een aanvraag twee voorbereidings-procedures: de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure. In principe wordt de reguliere procedure van artikel 3.7 van de Wabo gevolgd, tenzij anders is bepaald. In artikel 3.10 van de Wabo is aangegeven wanneer de uitgebreide procedure gevolgd wordt.

Een vaststaand vereiste om een vergunning voor de activiteit planologische afwijking te kunnen verlenen is dat de aanvraag niet in strijd mag zijn met een goede ruimtelijke ordening. Dat is ten minste bepaald in de aanhef van artikel 2.12 van de Wabo.

2.1 Procedures

De strijdigheid met het bestemmingsplan opheffen, ofwel vergunnen, kan vervolgens door een:

1. een binnenplanse afwijking (artikel 2.12 lid 1 onder a, 1°);
2. een buitenplanse afwijking door toepassing van de bij Algemene maatregel van bestuur (AMvB) aangewezen gevallen (de ‘kruimellijst’) en het tijdelijk afwijken voor een termijn van maximaal 10 jaar (artikel 2.12 lid 1 onder a, 2°);
3. een buitenplanse afwijking, het ‘projectafwijkingsbesluit’ (artikel 2.12 lid 1 onder a, 3°).

2.1.1 Binnenplanse afwijking

Om toepassing te kunnen geven aan de binnenplanse afwijking, moet de aanvraag voldoen aan de voorwaarden die daarvoor gesteld zijn in het betreffende bestemmingsplan. Dit geeft duidelijkheid en geen reden tot twijfel; voldoet de aanvraag aan de in het bestemmingsplan gestelde eisen van afwijkingsmogelijkheden, dan wordt de aangevraagde omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a, 1° van de Wabo. Hiervoor geldt de reguliere voorbereidingsprocedure met een (beslis)termijn van 8 weken.

2.1.2 Buitenplanse afwijking - projectbesluit

Om toepassing te kunnen geven aan een buitenplanse afwijking middels een projectafwijkingsbesluit mag de aangevraagde omgevingsvergunning niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening en moet er bovendien ter motivering van dat besluit bij het indienen van de aanvraag ook een ‘ruimtelijke onderbouwing’ worden aangeleverd. Op de voorbereiding van een projectafwijkingsbesluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing waarbij eerst een ontwerpbeschikking wordt opgesteld en ter inzage wordt gelegd voordat er een definitief besluit op de aanvraag wordt genomen. Dit betekent de uitgebreide voorbereidingsprocedure met een (beslis)termijn van 26 weken (termijn van orde).

Een belangrijk verschil met het ‘oude’ projectbesluit op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is, dat het projectafwijkingsbesluit het bestemmingsplan niet buiten toepassing verklaart, maar het slechts een eenmalige toestemming geeft om van het bestemmingsplan af te wijken.

2.1.3 Buitenplanse afwijking - kruimelgevallen

Wanneer er geen binnenplanse afwijking bestaat of niet aan de daarbij geldende voorwaarden wordt voldaan, wordt gekeken of er op een andere manier van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. Voor gevallen van beperkte planologische betekenis kan op grond van artikel 2.12 lid 1 onder a, 2° van de Wabo in samenhang met artikel 4 van bijlage II van het Bor worden afgeweken; de kruimelgevallenregeling.

Voor afwijkingen van het bestemmingsplan die vallen onder de kruimelgevallen geldt de reguliere procedure, met een (beslis)termijn van 8 weken. Als het bevoegd gezag na 8 weken geen besluit heeft genomen, is de aangevraagde vergunning – om af te mogen wijken van het bestemmingsplan – van rechtswege verleend. Er kunnen daarbij dan ook geen specifieke voorschriften meer gesteld worden aan de wijze waarop gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan worden gebruikt.

3. Indieningsvereisten aanvraag

In de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Regeling omgevingsrecht, Mor) zijn indienings-vereisten opgenomen; de minimumeisen waaraan een aanvraag moet volden om in behandeling genomen te worden. De regeling geeft dus geen limitatieve opsomming van indieningsvereisten. Dit biedt het bevoegd gezag de bevoegdheid om ook gegevens op te vragen die naar hun mening wel noodzakelijk zijn voor de beoordeling van een aanvraag.

3.1 Volledigheid aanvraaggegevens

Voor de beoordeling of een ruimtelijke ontwikkeling, van een aangevraagde omgevings-

vergunning voor de activiteit planologische afwijking, past binnen het beginsel van 'een goede ruimtelijke ordening' moet de aanvraag daarom voorzien zijn van of aangevuld worden met:

- **Beschrijving locatie**; *adres, kadastrale locatie, kadastrale gegevens: perceelgrootte, bebouwd oppervlak, gebruiksoppervlak,bestaande eigendomsverhoudingen;*
- **Beschrijving van het bestaand gebruik èn de gewenste gebruiksverandering**; *zoals de hoeveelheid m² gebruiksoppervlak van verschillende bestaande en gewenste gebruiksfuncties;*
- **Beschrijving van de beoogde gebruikers/bewoners**; *bedrijfsplan, doelgroep enz.*

Daarnaast kunnen aanvullende gegevens ter onderbouwing nodig zijn, afhankelijk van de omvang van de nieuwe gewenste functie. In ieder geval dienen de volgende aspecten nader onderbouwd te worden in de aanvraag:

- **Parkeren** *; inzicht geven in de veranderingen van de parkeerbalans, op welke wijze wordt voldaan aan de gestelde parkeernormen, vastgelegd in het gemeentelijk parkeerbeleid;*
- **Verkeersbewegingen**; *inzicht geven in de veranderingen van het aantal verkeers-bewegingen, gebaseerd op de CROW-normeringen;*
- **Milieu onderzoek ;** *d oor middel van aanvullend onderzoek moet aangetoond worden in welke mate sprake is van hinder voor omliggende bedrijven , burgers of derde belanghebbenden. Ook zal onderzoek gedaan moeten worden op het gebied van externe veiligheid , akoestisch onderzoek , flora & fauna , bodem en gezondheidsaspecten ;*
- **Archeologie en cultuurhistorie**; *uitvoeren van een archeologisch (bodem)onderzoek ter bescherming van archeologische waarden*;
- **Planschaderisico ;** *aan te tonen door middel van een planschaderisicoanalyse (inclusief een taxatie van de omvang van het schadebedrag). Na goedkeuring van de risicoanalyse, zal een anterieure overeenkomst gesloten dienen te worde n;*
- **Exploitatieplan ;** *wanneer sprake is van een aangewezen bouwplan volgens artikel 6.12 Wro en artikel 6.2.1. B esluit ruimtelijke ordening (Bro) , dient voor de aanvraag een exploitatieplan of anterie u re overkomst opgesteld te worden.*
- **Ladder van duurzame verste de lijking ;** *d e aanvraag dient te voldoen aan de vereisten van duurzaamheid en zorgvuldig stedelijk ruimtegebruik, zoals nader omschreven wordt in art ikel 6.1.3. lid 2 B ro.*

3.2 Stedenbouwkundig bebouwde kom

In de kruimelgevallenregeling wordt gesproken over de term “bebouwde kom”. Voor de uitvoering van deze bepaling is het nodig het begrip “bebouwde kom” te concretiseren. Bij het bepalen van de bebouwde komgrens is uitgegaan van de ruimtelijke invalshoek en niet van de grens volgens de Wegenverkeerswet.

Bij het bepalen van de stedenbouwkundige bebouwde kom wordt gekeken naar de feitelijke aanwezigheid van min of meer aaneengesloten bebouwing, die naar aard en omvang duidelijk het karakter van dorpskern heeft. In bijlage 5.2 van deze beleidsregel zijn kaarten opgenomen, waarop per kern de bebouwde komgrens staat aangegeven. Deze kaarten gelden als basis bij de beantwoording van de vraag of een (bouw)locatie binnen of buiten de bebouwde kom ligt.

4. Beoordeling planologische kruimelgevallen

Voor de in artikel 4 lid 1 bijlage II van het Bor opgenomen lijst gevallen is bepaald dat een omgevingsvergunning voor de activiteit planologische afwijking verleend kan worden. De daarvoor aangevraagde omgevingsvergunning wordt dan getoetst aan de volgende omgevingsaspecten:

- **Ondergeschiktheid:** *in welke mate is de aanvraag ondergeschikt aan de hoofdmassa, in positie en uiterlijke verschijningsvorm en in oppervlakte ?*
- **Verhouding bebouwd onbebouwd**: *in welke mate verhoudt de aanvraag zich tot de bestaande bebouwing?*
- **Relatie met de aangrenzende openbare ruimte:** *in welke mate heeft de aanvraag invloed op de openbare ruimte, is het bouwwerk zichtbaar vanaf de openbare ruimte ?*
- **Uitzicht aangrenzende percelen**: *in welke mate is de aanvraag zichtbaar vanaf de aangrenzende percelen?*
- **Bezonning:** *in welke mate heeft de aanvraag invloed op de bezonning van de aangrenzende percelen ?*
- **Verrommeling** *: in welke mate sluit de aanvraag aan bij de situering van de bestaande bouwwerken b innen en buiten het bouwperceel?*
- **Zorgvuldige dialoog;** *in welke mate heeft de aanvrager zijn aanvraag kenbaar gemaakt aan belanghebbenden en op welke wijze is met hen overleg gevoerd over de aanvraag?*

Daarnaast zal een aangevraagde omgevingsvergunning voor de activiteit planologische afwijking, zeker ook wanneer sprake is van afwijkend gebruik van gronden of bouwwerken, moeten voldoen aan de volgende omgevingsaspecten:

- de afwijkactiviteit is zowel vanuit milieuoogpunt als vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar, in het bijzonder wat betreft natuur, landschap, cultuurhistorie en stedenbouw;
- de afwijkactiviteit levert geen beperking op voor de bedrijfsvoering of -ontwikkeling van omliggende (agrarische) bedrijven;
- parkeren ten behoeve van het initiatief vindt plaats binnen het bestemmingsvlak (afstemming parkeernota/verkeerskundige);
- de afwijkactiviteit leidt niet tot een onevenredige publieks- en/of verkeer aantrekkende werking in relatie tot de functie en aard van de omliggende weg(en);
- er is voorzien in een zorgvuldige landschappelijke inpassing op basis van een uitvoerbaar beplantingsplan, dat is afgestemd op de specifieke omgevingskenmerken;
- de afwijkactiviteit gaat gepaard met een aantoonbare en uitvoerbare fysieke verbetering van de aanwezige of potentiele kwaliteiten van bodem, water, natuur, landschap of cultuurhistorie of van de extensieve recreatieve mogelijkheden van het gebied waarop de vergroting haar werking heeft indien de verschillende onderdelen van toepassing zijn;
- de afwijkactiviteit leidt niet tot een bedrijf, behorend tot de milieucategorie 3 of hoger, aan te tonen door toevoeging van de ‘Melding Activiteitenbesluit’;
- de afwijkactiviteit heeft geen duurzame ontwrichting van bestaande (vergelijkbare) functies tot gevolg (toetsing aan de ladder van duurzame verstedelijking conform artikel 6.1.3. Bro).

5. Bijlagen

5.1 Achtergrondinformatie wetgeving

5.2 Kaarten bebouwde kom kernen Veghel, Mariaheide, Eerde, Zijtaart, Erp, Keldonk en Boerdonk